

〔論文〕

過疎地域における地域福祉の状況と課題

——兵庫県出石郡但東町モデルの検証——

井岡勉

目次

- 一 過疎問題の視角と地域福祉——序にかえて——
- 二 但東町の地域福祉基盤
- 三 但東町の地域福祉展開過程
- 四 但東町の地域福祉問題・対策状況
- 五 但東町社協の組織・活動状況
- 六 課題と展望

一 過疎問題の視角と地域福祉

——序にかえて——

今日過疎問題は新たな段階に入っているとみられる。もともと過疎問題は一九六〇年代における高度経済成長政策の急展開にともなう資本・労働力の三大都市圏への集中がもたらした公害・交通戦争・住宅難等の過密問題のメダルの裏側として、農山村における若年労働力人口の過度の流出と生産・生活基盤の脆弱化あるいは崩壊の問題としてクローズ

アップされた。政府文書に「過疎」の文言が現れるのは「経済社会発展計画」（一九六七年三月閣議決定）が最初であり、そこでは社会開発推進の課題の一つとして、「また、人口流出の激しい地域においては、人口の希薄化と老齢化に伴い、いわゆる過疎現象が生じつつあるので、地域社会の基礎的生活条件の維持についても十分な配慮を行なうとともに、地域発展の可能性を検討しつつ、これら地域における農地への植林、農地の採草・放牧地への転換、または観光開発など、適切な施策を講ずる。同時に、職業訓練、就業あっせん等によって、適正な就業の場の確保をはかる。」と記されている。そして過疎問題の最初の規定を与えたのは、周知のように「経済審議会地域部会報告」（一九六七年一月）であり、次のように捉えている。「……人口減少地域における問題を『過密問題』に対する意味で『過疎問題』と呼び、『過疎』を人口減少のために一定の生活水準を維持することが困難となった状態、たとえば防災、教育、保健などの地域社会の基礎的条件の維持が困難になり、それとともに、資源の合理的利用が困難となって地域の生産機能が著しく低下することと理解すれば、人口減少の結果、人口密度が低下し、年齢構成の老齢化がすすみ、従来の生活パターンの維持が困難となりつつある地域では、過疎問題が生じ、また生じつつあると思われる。」

国土庁の最新版『過疎白書』ともいうべき一九九五年度版『過疎対策の現況』（一九九六年七月）によると、一九六〇年代以降の全国過疎地域の人口減少率は、一九六〇～六五年一二・二％を皮切りに、一九六五～七〇年は一三・一％とピークを示し、それ以降一九七〇～七五年八・四％、七五～八〇年四・一％と鈍化し、一九八〇～八五年には三・六％と最低値を示す。しかし一九八五～九〇年は再び上昇気味で五・七％、一九九〇～九五年四・六％となっており、一九七〇年～九五年の二五年間で二四・〇％の減少率となり、一九六〇年から九五年まで三五年間では四二・一％に達する^①。

これまで過疎問題の対策としては、一九七〇年制定の「過疎地域対策緊急措置法」（以下旧過疎対策法という）、一九八〇年「過疎地域振興特別措置法」（以下旧過疎振興法という）および一九九〇年「過疎地域活性化特別措置法」（以下

新過疎法という)により、国、都道府県および市町村を通じて展開されてきた。七〇年旧過疎対策法および八〇年旧過疎振興法による一九八九年までの二〇年間の総投資額は約二五兆円^②、加えて新過疎法下の地方公共団体の過疎対策事業費前期五カ年実績(一九九〇〜九四年)は一五兆九千億円^③、さらに同法後期五カ年計画(一九九五〜九九年)では二〇兆四千萬円の投入が計画されている^④。このような四半世紀にわたる巨額の投資による過疎対策事業の実施の結果、高度経済成長の終焉とも重なって人口減少率は鈍化し、道路等の生活環境整備・改善が進んできたことは確かであり、また各地の地域づくりの取り組みやU・J・ターン現象、都市との交流など明るいきざしがみうけられることも事実である。しかし、依然として過疎地域の人口減少は続いており、とくに若年人口の著しい減少と高齢化の急進による「地域社会の活力の低下」、生産基盤・条件の立ち遅れや生活基盤・条件の低位性、財政基盤の脆弱性等の問題が山積している。加えて過疎対策とは矛盾する減反政策が推進され、またガット・ウルグアイ・ラウンド農業合意による米の輸入自由化、そして企業の多国籍化・産業の空洞化など過疎地域の産業をめぐる環境条件は厳しさを増している。

過疎地域の現況を示す主要指標について、前記一九九五年度版『過疎対策の現況』からピックアップすると、先ず新過疎法により指定された過疎地域市町村数^⑤は九五年四月一日現在、一一九九団体、全市町村数の三七・一%を占める。過疎地域市町村の面積(約一八万km²)は全国土の約五割、四七・七%を占めるが、人口(約七七〇万)は総人口の六・一%に過ぎない。人口密度は四三人/km²で全国の人口密度三三二人/km²に比べ極めて希薄である。過疎地域市町村の人口動態のなかでも、一九八七年以降出生者数が死亡者数を下回る「自然減少」に転じ、九五年度には自然増減率は△〇・三八%まで落ち込んだ^⑥。過疎地域の人口構成では、若年者(一五〜二九歳)比率が一九六〇年二〇・九%から九〇年には一三・七%(全国は二七・六%↓二一・七%)へと落ち込んでいるのに対して、六五歳以上の高齢者比率は六〇年六・九%から九〇年二〇・六%へと急進している(全国は五・七%↓一一・〇%)。全国の高齢者比率がこの過疎地域の水準に達するのは、二〇〇八年と予測されており、過疎地域は全国より約一八年先行した高齢社会になっている

過疎地域における地域福祉の状況と課題

るとい^⑧う。また過疎地域の一人暮らし高齢者世帯の対全世帯比率は七・八%（全国四・〇%）、高齢者夫婦世帯は六・七%（全国三・三%）と、両世帯の割合は全国のほぼ二倍に達する^⑨。

過疎地域市町村の財政状況については、一団体当たり財政規模（一九九四年度決算額）は全国市町村の三割に過ぎず、地方税の歳入総額比（一九九四年度）は九・六%（全国三四・三%）、財政力指数平均（九四年度）は〇・一九（全国市町村平均〇・四一）、いずれも極めて脆弱である^⑩。過疎地域市町村の基盤産業、第一次産業については、一九七〇～九〇年の二〇年間に約一四九万人（五七・〇%）減少したが、九〇年には約一三万人、過疎地域の総就業人口の二七・四%、全国第一次産業就業人口の四分の一、二五・七%を占めている。過疎地域の農業就業人口は二三・一%（全国六・四%）だが、とくに六五歳以上就業者のうち五九・〇%までが農業である。過疎地域の部門別生産額では、畜産部門は一九七〇～九三年に全国の増加率の約二倍の伸び二七七・三を記録し、全国の生産額の三割強を占めており、加工農産物部門は同じく全国の増加率の一・三倍の伸びを示している。過疎地域（北海道を除く）の耕地一〇a当たり生産農業所得（一九九三年度）は、全体に比べ二〇ポイント低位にある^⑪。

保母武彦は近著『内発的発展論と日本の農山村』のなかで、過疎地域人口の「自然減少」に立ち至った新局面を「第二次過疎化の時代」と呼び、これまでの若年層中心の人口減少と高齢化により、人口の再生産力をなくした地域は人口減少が急速に進行し、人口の維持すらも困難化して、集落の「自然崩壊」に向かっていると指摘している^⑫。過疎地域の集落のなかには、数百年の長きにわたって営々と維持されてきたところも少なくない。それが物質文明の繁栄と科学技術および情報化の高度な発達に特徴づけられた現代日本において崩壊の危機に立たされている。保母武彦は、「日本の農山村の衰微は、農山村居住者だけの問題ではなく、食糧、水源や余暇活動の場を農山村に求める都市住民の問題であり、また国内の木材や食糧生産をおろそかにして輸入に依存するという点では、地球環境の問題でもある」として都市の取り組みをも提起し、さらに「国家政策としては、何よりもまず、農林業・農山村がもつ社会的価値の評価におい

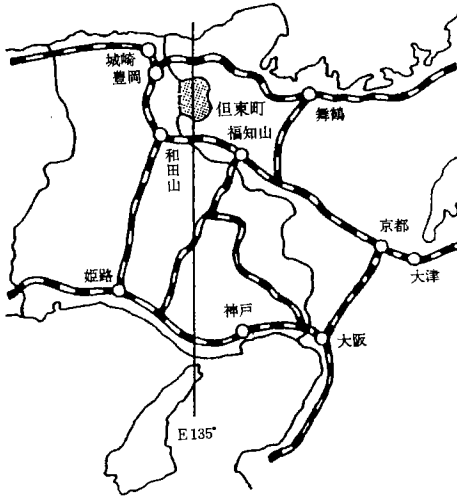
て、食糧生産機能に加えて、地球環境、国土政策（治水、流域管理等）および都市住民（健康、余暇等）にとつて国内の農山村の維持存続が欠かせないことの認識をはつきりさせる必要がある。」と強調する。そして生産条件不良な山岳農民等に対し所得補償し、農業の公益的機能を維持するコストを社会的に負担する制度「ハンディキャップ地域対策」のような「環境保全型農村政策」の必要を示唆する。保母は同右書を通じて「内発的發展論」(endogenous development)をふまえて過疎問題の現況・課題と従来の経済効率主義と農林業・農山村政策、過疎対策を検証するとともに、各地の内発的アプローチ事例を紹介・分析し、今後のプログラムとして、地域づくりの目標を「維持可能な発展」(sustainable development)と「生活の質」に置き、地域振興の方法として、複合経済の確立、農村の自律型振興、都市及び農村の共同事業の実施をテーマにすえ、決定的要件として住民の参加と自治を重視している。この内発的發展論は、自前の發展努力を基礎に、都市との連携、国の支援措置との三政策の結合を提起し、地域から国土、地球環境の課題まで相互関連性を視野に収めた開かれた展開となっている。

本稿は、このような保母武彦の過疎問題の視角に示唆をうけて、過疎地域における地域福祉の状況と課題を一つの事例研究を通して検証しようとするものである。過疎地域において地域福祉は、住民だれもが安心して地域で住み続けられるための課題であるから、地域づくりの目標としての「維持可能な発展」に資するものであり、またそれは過疎地域住民の「生活の質」の確保・向上にもつながる課題である。しかもその地域福祉は、住民の自治と参加によりはじめて権利として確得されるものである。こうした住民主体視点に立つ過疎地域の地域福祉は、地域の振興を直接課題としながら、地域の「福祉のまちづくり」、さらに「福祉でまちづくり」を通じて、地域の振興に結びつく。また地域福祉は総合的な地域づくりにおける生活基盤整備の一環として位置づけられる。地域福祉の対象課題は貧困・低所得階層および勤労住民諸階層を中心とする住民共通の地域生活障害問題であり、これに対応する地域福祉の中身としては、在宅福祉サービス、施設福祉、公的扶助、相談・情報提供・援護・育成・福祉増進対策、および地域福祉組織化、ケアマネジ

メントを含む地域・自治体レベルの一切の公私福祉施策・活動を包括しており、かつ住民主導のもとでそれらの総合的・計画的推進を意図するものである。

事例研究の対象としては、兵庫県出石郡但東町を取り上げる。但東町は人口規模では六千人余、財政力指数〇・一八（一九九四年度）と平均的な過疎地域であり、高齢化率では兵庫県下で美方町、大屋町に次ぐ第三位、二四・四％（一九九〇年国勢調査）の高位にある。但東町は一九九一年度に「過疎地域活性化優良事例」（都市と農村の人・物・文化の交流を目指した町づくり）として国土庁長官賞を受賞している。また一九九三年の老人保健福祉計画策定の前に、「職員全体が体を縛り半身不随の体験をしてから計画作成に臨んだ」町として雑誌『アエラ』に紹介された。^⑤これらの主体的な取り組み努力は民間福祉の分野でも健在であり、とくに但東町社会福祉協議会（但東町社協）の地域福祉推進への主導性と実績は定評がある。筆者もかねてより但東町の地域福祉の取り組み状況には注目してきており、数回現地訪問したこともある。このような事情から今回但東町を事例研究の対象に選定し、一九九六年一月二五～二六日、但東町役場や社協、地区関係者、施設等のヒアリングを行うとともに、資料収集した。本稿はその分析・考察の集約である。本稿では過疎地域の主体的取り組み努力の一環としての地域福祉の状況と課題分析を試みることを主題として、以下但東町の地域福祉展開基盤としての地域概況の把握を行い、次いでその地域基盤の上に展開されてきた但東町の地域福祉施策・活動の経過を保健・医療との関連を含めて跡づける。そして現段階における但東町の地域福祉問題と対策の状況を整理・分析するとともに、民間サイドから但東町の地域福祉推進を担ってきた但東町社協の組織および事業活動を分析し、その特徴を確認する。最後に本稿の集約として、今後の課題と展望を提起したい。

図1 但東町の位置



出所：但東町社会福祉協議会『但東町の概要』

過疎地域における地域福祉の状況と課題

1 位置

二 但東町の地域福祉基盤

但東町は兵庫県の北部、但馬地方の東端、東経一三五度、北緯三五度三〇分に位置し、子午線のまちをセールスポイントの一つとしている。面積は一六一・八一km²、東西一三・四km、南北一八・八km、耳型の地形で、県北部の東側に京都府の方向へ突出した形状となっている。面積では兵庫県下九一市町のうち第九位、七〇町のうち第五位と広大な部類に属する。一km当たり人口密度は三九・七三人（一九九〇年）で、県下では大屋町に次いで低い。北部から東部、南部にかけて京都府と接し、町西部、西南部で出石町、和田山町と隣接している。周囲は東床尾山八三九mを頂点とする山々に囲まれ、東西に円山川支流の太田川、南西に同出石川が町の中心部を流れ、それらの川筋に沿って四二の集落が点在する。面積の八八％は山林で、耕地はわずか四・七％に過ぎない。積雪寒冷単作地帯で、日本海岸気候に属し、降水・降雪日数も多い。自然条件は厳しい反面、県立出石糸井自然公園の一部を成し、緑豊かな自然環境に恵まれている。

但東町は、鉄軌道はなく、道路交通に依存する。国道四二六号を通じて北但広域市町村圏の中心地豊岡市へは約三〇分、また国道四八二号と主要地方道により、京都府宮津市へ

は約四〇分、同福知山市へは国道四二六号により約四〇分で結ばれている。国道四二六号を通じて、阪神大都市圏へは約二時間、京都市へは約二時間半を要し、陸の孤島の感がなくもない。しかし、主要地方道の国道昇格、基幹道路の整備は進み、国道四八二号の府県境「たんたんトンネル」は一九九六年秋開通、国道四二六号「新登尾トンネル」および但東・出石を結ぶ「いずたんトンネル」は一九九八年開通予定で、但馬空港（一九九四年開港）の利用や半径三〇km内のJR等各線の整備と相俟って、交通の時間短縮と住民の行動範囲の拡大が期待されている。

2 沿革

但東町は一九五六年九月三〇日、旧合橋村、高橋村、資母村の三村が合併して町制を施行した。

但東町の地域は、早くから開け、古代但馬の統一とともに領有に帰属し、その後大和朝廷下の国府設置と但馬守の来任の頃には郷・村・保等も整い、やがて鎌倉時代に但馬は一二二一年但馬守護職太田昌明の本拠地となった。太田氏四代、仁木氏を経て山名氏が入部、但馬を本拠とした。江戸時代には当地域は出石の小出氏、仙石氏の「采地」となり、「両氏の交替以後「倉見領」もあり、生野・久美浜代官支配地の「御領」も入り交じっていた。明治の廃藩置県で出石領は出石県、代官支配地は久美浜県に属し、一八七一年豊岡県に統一、一八八六年兵庫県となった。地理的条件から京都の文化的影響を強く受け、とくに伝統工業の絹織物は京都西陣の先染め、「但馬ちりめん」の主産地である。

3 人口推移・構成

一九五六年の三村合併当時の人口は九六九〇人だったが、一九六〇年国勢調査では約一〇%減少して八八〇四人、その後も激しい過疎化減少が続き、六〇年から七五年まで一五年間に二〇・二%の減少を来した。一九八〇年には七千人を割って六七三四人、以降一〇年間は三・八%減とゆるやかに減少して九〇年には六三三〇人、さらに九五年には六

表1 人口の推移（国勢調査）

区 分	1960年		1965年		1970年		1975年	
	実数		実数	増減率	実数	増減率	実数	増減率
総 数	人 8,804		人 7,816	% △11.2	人 7,181	% △8.1	人 7,022	% △2.2
0歳～14歳	2,918		2,237	△23.3	1,713	△23.4	1,487	△13.2
15歳～64歳	4,973		4,690	△5.7	4,488	△4.3	4,461	△0.6
うち15歳～29歳(a)	1,470		1,161	△21.0	1,077	△7.2	1,186	10.1
65歳以上(b)	913		889	△2.6	980	10.2	1,074	9.6
(a)／総数 若年者比率	% 16.7		% 14.9	—	% 15.0	—	% 16.9	—
(b)／総数 高齢者比率	% 10.4		% 11.4	—	% 13.6	—	% 15.3	—
区 分	1980年		1985年		1990年		1995年	
	実数	増減率	実数	増減率	実数	増減率	実数	増減率
総 数	人 6,734	% △4.1	人 6,581	% △2.3	人 6,330	% △3.8	人 6,062	% △4.2
0歳～14歳	1,323	△11.0	1,274	△3.7	1,166	△8.5	1,011	△13.3
15歳～64歳	4,149	△7.0	3,913	△5.7	3,612	△7.7	3,309	△8.4
うち15歳～29歳(a)	967	△18.5	787	△18.6	689	△12.5	661	△4.1
65歳以上(b)	1,262	17.5	1,394	10.5	1,552	11.3	1,742	12.2
(a)／総数 若年者比率	% 14.4	—	% 12.0	—	% 10.9	—	% 10.9	—
(b)／総数 高齢者比率	% 18.7	—	% 21.2	—	% 24.5	—	% 28.7	—

出所：但東町統計資料

表2 地区別高齢化の状況

1996年12月1日現在

地区	区	合橋	高橋	資母	総計
人世	口	2,244	1,418	2,564	6,226
高齡化	帯	605	415	746	1,766
最高高齡化集落率	率	26.0%	32.8%	28.9%	28.7%
同上高齡化率		佐々木	小坂	奥赤	
		34.9%	44.4%	58.0%	

但東町社会福祉協議会『行政区別人口統計』（住民基本台帳ベース）より作成

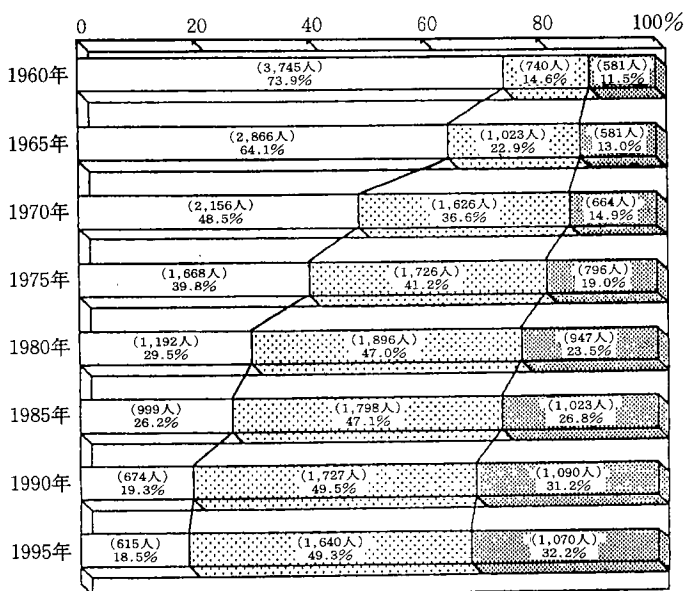
過疎地域における地域福祉の状況と課題

〇六二人へと減少している（いずれも国調）。一九九六年二月一日現在の住民基本台帳による総人口は六二二六人と若干増加している。人口動態では自然動態で一九八八年以降出生数が死亡数を下回る自然減少が続き、近年五年間平均で毎年三〇人減少しており、社会増減を合わせた人口増減は年間マイナス四八人となっている。

人口の男女別構成（一九九〇年国勢調査）は男四八・三％、女五一・七％とやや女性の比率が高い。年齢階層別人口（国調）では〇～一四歳年少人口は一九六〇年三三・一％から一九九五年には一六・四％へと半減し、一五～六四歳生産年齢人口は六〇年五六・五％から九五五年五四・九％へ微減し、六五歳以上の高齢者人口は六〇年一〇・四％から九五五年二八・七％（全国平均一四・八％、兵庫県一四・一％）へ三倍近くも増加し、顕著な超高齢社会に直面している。西暦二〇〇〇年には高齢者比率は三二・九％へ増加すると予測されている。総世帯数は一七六六、平均世帯員数は三・五人（一九九六年一月住民基本台帳）。地区別に高齢者比率をみると（一九九六年二月住民基本台帳）、合橋地区二六・〇％、資母地区二八・九％に対し、高橋地区は三二・八％に達する。さらに集落別には奥赤（資母）五八・〇％をはじめ、小坂（高橋）四四・四％、佐田（同）四三・九％と続き、三〇％台の地区は一五箇所に上る。

産業別就業人口（国調）については、一九七〇年に第一次産業就業者は半数近く四八・五％を占めていたが、その後減少を続け、七五年には三九・八％で第二次産業就業者四一・二％に逆転され、一九八五年には二六・二％に減少して第三次就業者二六・八％にも追い抜かれた。一九九五年の構成比は第一次産業一八・八％、第二次四九・三％、第三次三

図2 就業人口の推移 (国勢調査)



出所：但東町統計資料 □ 第1次産業 □ 第2次産業 ■ 第3次産業

過疎地域における地域福祉の状況と課題

一・八%となっている。二五年間に第一次就業者は約三〇%減少し、第二次就業者は約一三%増え、第三次就業者は約一七%増加している。全国過疎地域の産業別就業人口(九〇年国調)に比べ、但東町の第一次就業者は約九%低く、第二次就業者は約一八%高く、第三次は約一〇%低いという特徴を示している。

4 産業と地域振興方向

但東町の農業は、水稻を中心にピーマン、キュウリなどの野菜、チューリップ、椎茸、そば、和牛・肥育牛の飼育など零細な(〇・五a未満の農家が半数)複合経営によっている。一九六〇年から三五年間に農家数は約四割、農家人口は約五割減少し、就業者の女性化、高齢化、二種兼業化も進み、生産は低下している。但東町の八八%を占める森林のうち、民有林は九五%を占め、その人工林率は四九%、拡大造林対象地を多く残す。工業生産では伝統絹織物、「但馬ちりめん」を産出するが、繊維産業をめぐる厳しい環境条件に直面するなかで、転廃業が相次ぎ、業者数、織機数

ともに最盛期（一九七七年）から半減している。農村工業の導入は、電子・電気機械器具、プラスチック製品等もあるが、十分進展していない。商業については、集落に商店が点在し、日常雑貨・食料品主体の小規模経営が大半で、消費者ニーズへの対応が立ち遅れており、モータリゼーションや近隣市町への大型店舗等の進出もあつて、町外への購買人口の流出を来している。なお住民の所得状況についてはデータが得られなかったが、別の税務統計の面で兵庫県地方課編『平成5年度市町村税の状況』から但東町の納税義務者一人当り所得割額についてみると、平均六万七千円で、県下で他の一町とともに最も低い。このことは但東町住民の所得が相対的に低い状況を一定反映しているとみられよう。

但東町の第一次町勢振興基本構想は一九七〇年、「健康で豊かな住みよい町づくり」を基調に策定され、第二次町勢振興計画は一九八一年、「但東町町民憲章」を基調に策定された。第一次では道路交通網の整備、広域簡易水道の設置、保健センターの設置、企業誘致等が行われ、第二次では学校施設の整備、中央体育館の建設、都市と農村の交流によるふるさとづくりをめざす「シルクロード計画」、自然ふれあいセンター「やまびこ」建設、但東シルクロード健康マラソン等の施策が推進された。第三次計画は、一九八九年基本構想が策定され、一九九〇～二〇〇〇年まで一一年間にわたる「こころふれあうシルクロードのまち但東町総合計画」として策定された。そして都市農村交流の前進をめざす「シルクピア計画」（一九八九～一九九三年度）のもと、「やまびこ」周辺のスポーツ公園、シルク温泉、交流促進センター等の施設整備やチューリップまつり、シルクピア健康フェスタ等イベントの開催により、観光光入れ込み総数は増大し、とくにシルク温泉は一九九四年オープン一年余で三〇万人の利用があつた。また庁舎・町民センターの完成、下排水事業の着工、若者定住・UIターンをめざす住宅建設、モンゴルとの交流、「日本・モンゴル民族博物館」の開設等々、自主的・主体的地域づくりは一定の進展をみた。さらにトンネル事業着工はじめ、「北近畿豊岡自動車道」の着工、「但馬空港」の開港、「但馬地方拠点都市」の指定（豊岡市）といった広域圏大型プロジェクトの進行等もみられた。過疎化・高齢化、若年者率の低下、人口の自然減少等の厳しい状況に加え、これら町内外の諸条件の変化もあり、

一九九五年一二月、第三次総合計画は基本構想・基本計画ともに一九九六～二〇〇〇年の五カ年計画として改定された。改定計画では、若者定住促進と新しい産業基盤づくりを最重要課題と捉え、「ぬくもりと活力ある町づくり」「たんとう二世紀へのビジョン」と銘打っている。

5 生活環境

a 道路・交通

但東町は国道二線と主要地方道三線、一般県道を軸として、町道と連絡している。国・県道の改良率は八三・〇%、舗装率は九〇・五%であるが、町道改良率は一～二級道六四・七%、その他三一・八%、舗装率は一～二級道六八・二%にとどまる（一九九五年）。町内の公共交通は民営バスに依存しているが、マイカーの普及で利用客は減少している。バス路線のない集落の高齢者等にとって、足の確保は切実な課題となっている。一九九六年八月より週二回診療所、温泉行き町民バスの運行が始まった。道路網の整備、自動車交通量の増加とともに、交通事故件数は増加傾向にあり（年間一五〇件以上）、交通安全の確保が不可欠となっている。

b 上下水道・清掃事業

一九七三年から簡易水道の広域化が進められ、一九八三年はほぼ全域の水道整備が完了した。生活排水処理施設の整備については一九九四年度から着工し、二〇〇二年完成をめざしている。し尿処理については一九八三年より現北但行政事務組合に加入して処理している。一九九四年度でトイレの水洗化人口は一八・四%、汲み取り人口は四九・八%、自家処理人口は年々減少して三一・八%となっている。下排水処理への期待は大きい。ゴミ処理については収集運搬を町と共同出資の但東クリーンセンターに委託し、処理は一九八九年より北但行政事務組合による一市五町の共同処理で対応している。ゴミの減量化、リサイクル、投棄防止・環境保全が課題である。

c 防災

山村地域の但東町は急流河川が多く、集落はV字型の谷筋に沿って点在しており、台風・集中豪雨等の被害を受けやすく、また冬季には豪雪被害も多い。治山・治水事業のうち、太田川はほぼ改修済み、出石川は部分改修のみで早期改修を要し、砂防指定河川も順次改修を要する。地震については、一九二七年北丹後大地震の際に活動した山田断層系の活断層が但東町内にあり、要注意である。防災対策として「但東町地域防災計画」に基づく防災体制の強化、災害予防、応急対策の万全を期するものとしている。消防体制は、一九八三年一市三町による常備消防「北但消防本部」と非常備消防「但東町消防団」で編成する。後者は一九九〇年、団員数二五四名、七分団に再編整備された。新規入団者の不足、団員の高齢化、町外勤務者多く、昼間戦力不足等の問題を抱える。防火水槽等も基準数の三〇％程度で、整備充実に要する。各集落の「部落消防」等の自主防災組織の育成が図られている。火災発生件数は数年来、年間五、六件で横ばいである。

d 住宅

農家が多く、大部分は持家。持家率は九三・七％、一世帯当たり延べ面積は一四六・二㎡（九〇年国調）。民間賃貸住宅はなく、公営住宅は九三戸（県営一種一六、町営一種三〇、二種四〇戸、その他七）。一九九五年、若者定住促進のため町営分譲住宅地整備（一〇戸分）を行い、入居募集したところ三倍強の応募があった。

e 教育・文化・スポーツ

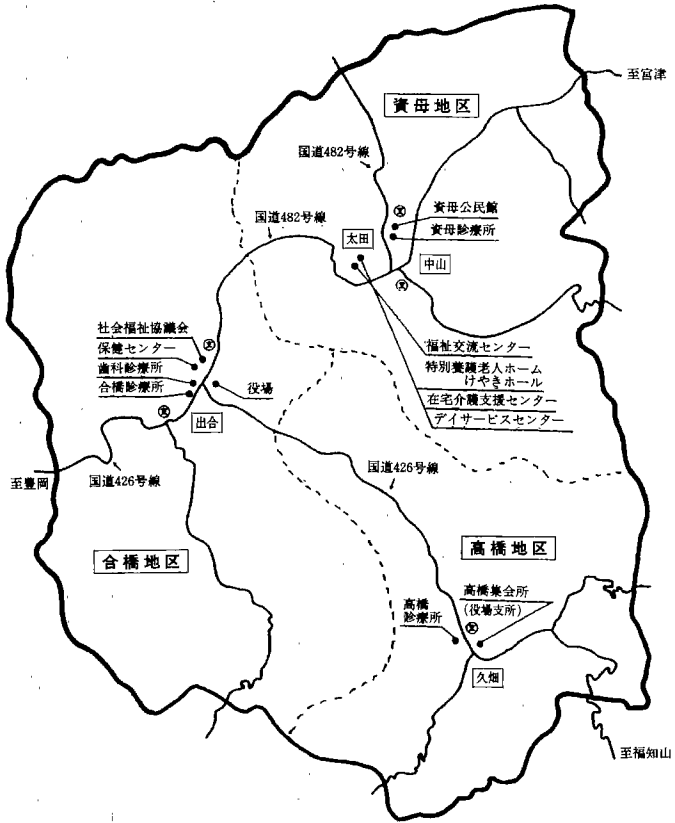
幼児から高齢者まで家庭、学校、地域で生涯学び続けられるシステム、「但東町生涯学習推進体制」のもとで学習活動が行われている。乳幼児期の家庭教育の場としては、子育て学習センター「わいわい広場」がある。幼稚園は旧村地域に公立三園、園児数五六人（一九九六年）。小学校も旧村地域に三校、児童数四六一人、中学校は二校、生徒数二一人（同年）。学童・生徒数は年々減少している。高校は町外の出石、豊岡、福知山方面へ、バスや自転車、親のマイ

カー通勤相乗り等で通学する。中卒・高卒で大部分が町外に出る。少年の自然体験学習、子ども会、スポーツ活動等の健全育成をはじめ、青年期および成人期、女性や高齢者の学習活動も公民館（町民ホール、資母公民館、各集落集会所）等を拠点にに取り組まれている。また最近オープンした「日本・モンゴル民族博物館」は、交流、文化創造、生涯学習センターとしての役割が期待されている。一九九四年オープンした町立図書館は新刊図書一万五千冊を配備し（三万冊蔵書目標）、図書貸し出しカード一五〇〇人と利用率、貸し出し率が高い。町内の文化団体・グループは三二団体、公民館教室は一〇教室ある。社会体育・スポーツでは、学校体育施設の開放、社会体育館・スポーツ公園、野外施設等を拠点に、シルクロードマラソン大会、町民駅伝競走、集落ごとの区民運動会をはじめ、住民各層の各種社会体育・スポーツプログラムが盛んに展開されている。体育協会加盟団体は八団体。問題として、継続性の欠如、女性の参加が少ない等の課題を残す。

f 保健医療

保健予防として健康保持増進、成人病・がん等の各種健診、健康相談、健康教室、栄養指導、予防接種などを実施している。地域の健康推進委員の協力を得て実施する「町ぐるみ総合健診」は定着し、県下でも受診率が高い。しかし、働き盛りの年代、男子の受診率は低い。住民の死亡原因の約六〇％は成人病（がん、脳卒中、心疾患）であり、成人病予防、健診の事後指導等が課題である。保健センター一カ所、町の保健婦は三人、理学療法士一人。医療機関は旧村単位に町で整備した三診療所（うち一診療所は国保直診）、一歯科診療所、ほかに一民間歯科医院があり、第一次診療は確保されている。医師三人、歯科医師一人、看護婦一〇人（一九九四年度）。町外の中核病院として、公立豊岡病院・出石病院との連携がある（いずれも改築移転計画検討中）。救急体制としては、北但消防本部豊岡消防署出石郡分署に救急車一台を配備している。救急出動回数は一九九〇年以降年間一二〇件以上である。但東町への救急隊到着までに時間を要する問題や独居高齢者などの増加にともなう緊急連絡体制の整備課題もある。

図3 但東町保健福祉関係施設分布図



出所：但東町『シルクピア但東ねたきりゼロへの挑戦』1995年3月

過疎地域における地域福祉の状況と課題

いてみると、歳入は四三億四〇九八万八千円、歳出四一億八六七〇万一千円、九四年度全国過疎市町村の規模をやや下回る。財政力指数は三年平均で〇・一七四（九四年度過疎市町村の平均〇・一九）、三割自治体の二分の一にとどま

6 議会・行財政

町議会は定数一二二人のうち、共産党・公明各一人、あとはすべて保守系である。奥田清喜現町長は元保健福祉課長で、地域福祉施策を先導してきた経歴をもち、一九九五年七月初当選した。町役場は総務課、町民課、保健福祉課、建設水道課、産業振興課、議会事務局、教育委員会事務局等から構成され、町長・助役・収入役および教育長を除き、出先職員を含め九〇人、うち保健福祉課は一一人。

一九九五年度決算状況につ

る。歳入のうち地方税の構成比は八・五％（同過疎市町村九・六％）、地方交付税は五一・六％（同四〇・一％）、地方債一二・六％（同一四・五％）と、自主財源は極めて乏しい。目的別歳出では教育費一七・四％（同一一・三％）、民生費一三・五％（同一三・四％）、商工費一一・九％（同三・六％）、衛生費八・〇％（同六・六％）が全国過疎市町村平均を上回り、逆に農林水産費七・三％は同平均（一六・四％）をかなり下回る。性質別歳出では、義務的経費三四・五％はほぼ九四年度過疎市町村平均（三八・九％）のみであるが、投資的経費二五・三％は同平均三八・九％をかなり下回る。但東町は地域指定として、過疎地域のほか、山村振興地域、北但広域圏、辺地（奥赤・高龍寺）、ふるさと市町村圏の指定を受けている。

三 但東町の地域福祉の展開過程

但東町における地域福祉はこれまでどのような経過を辿って今日に至っているか、町福祉施策と町社協の活動展開を中心として跡づけてみる。時期区分としてはごく大まかに捉えて、第一期を一九五六年三村合併・但東町制実施から一九七〇年代末まで、第二期は一九八〇年社協法人化準備から八九年まで、第三期は一九九〇年町地域福祉計画策定以降と大別できよう。

1 第一期（一九五六～七九年）

この時期は但東町の地域福祉展開準備期ともいうべきで、前半と後半に分けられる。前半は五六年但東町制発足から六七年頃までで、但東町発足とともに公立豊岡病院組合に加入、翌五七年には高橋診療所と資母診療所が開設された。五九年町社協が結成され、事業活動を開始するが、町長会長で町役場に事務所を置き、行政職員が業務を兼務（六五年

専任職員一名設置まで)としており、これといった取り組みも見られない。過疎化が激しく進行し、地域基盤が崩れていくなか、住民の旧村意識も根強いこともあって、統合的な活動展開の条件はまだ成熟していなかった。これ以降、町施策関係では、六一年県下で初めて国民健康保険の世帯主七割給付を実施、六四年には県下初の世帯員全員七割給付に拡充した。六三年資母へき地保育園開設、心配ごと相談所開設(のち社協委託)などがある。民間福祉活動組織として、六三年「老人連合会」(会員数七〇〇)、六七年「子ども会連絡協議会」(三二組織)が発足した。

後半は六八年社協の町長会長から民間人会長(民生委員)への移行から始まる。同年機関紙『たんとう社会の福祉』の創刊、葬具貸出し事業の開始、社会福祉アンケート実施などの動きをみせ始め、六九年には社協のホームヘルパー派遣事業受託が始まり、七〇年末にはかねて社協から要望していた生活改善センターの建設とともに社協事務所(嘱託職員一人)の移転が実現した。七一年保健福祉推進町民会議(百名参加)を開き、七三年より社協会員制を開始、七四年保育に関する意識調査を実施し、テレホンサービス事業を開始(ひとり暮らし高齢者等の安否確認活動)した。七五年以降、同年一人暮らし高齢者のつどい実施、七七年全世帯対象の住民アンケート実施、七八年町と社協役員との話し合い(福祉対策充実を要望)、七九年「独居老人食生活実態調査」実施、高齢者給食サービス開始、福祉機器の貸出し開始などがみられた。こうして後半はようやく社協の再建が図られ、活動が進展し始める。この間、主な行政施策として、七一年高齢者医療費の無料化、七二年乳幼児医療費等の無料化、老人憩いの家、七三年合橋診療所、但東歯科診療所の開設、七七年高橋へき地保育園開設、七八年合橋保育園開設、七九年資母保育園新築などをみた。

2 第二期(一九八〇～一九八九年)

一九八〇年代に但東町の地域福祉は大きく前進する。八〇年町の保健センターが開設されるとともに、社協では法人化準備委員会を設置し、職員二人体制となり、給食サービス事業(月一回)、「入浴サービス調査」等を実施した。八一

年社協法人化が完了し、入浴サービスのほか、福祉バザー、福祉講座、地区別座談会等を開始し、また町議会へ「市区町村社協の法制化・拡充強化に関する請願書」を提出した。八二年には第一次社協発展計画（八二～八五年度）の策定、リフトバス運行・移送介助の開始、結婚相談所の開設、ボランティアセンター設置、ボランティア連絡会発足、機関紙毎月発行、社協法制化署名運動（二八五三人）、すみれ共同作業所の事務局担当などが取り組まれた。この年高橋地区で「但東の健康と医療を守る会」が設立され、高橋診療所運営主体となった。八三年には社協の福祉委員制度が発足し、行政サイドで老人保健事業がスタートし、また健康推進委員制度が発足した。またひとり暮らし高齢者の会（三地区）が結成された。八四年町社協は県社協の「在宅福祉推進地区」指定を受けた。

八〇年代後半に入って、八五年北但広域特養ホーム「こうのとりの荘」設置、八六年町の機能訓練事業の開始、国保資母診療所の開設をみた。八六年但東町の平均寿命は県下でトップ（男七六・九八歳、女八〇・八四歳）となった。八七年には第二次社協発展計画（八七～九〇年度）が策定され、また中途障害者の会が発足した。この年社協が実施した「地域福祉に関する意識調査」のなかで、住民の法人社協認知度は約六割、入浴サービスなどの事業は八割を超えた。八八年は町の高齢者サービス調整チーム会議（保健・医療・福祉関係者一〇数人で構成）が発足した。社協はこれに参画するとともに、介護用品の相談・斡旋を開始し、要介護者情報管理のコンピュータを導入した。また給食サービスは週一回（昼食）に拡充した。八九年には町として介護者対象の「福祉金」制度、介護者のつどい（月一回）を実施するとともに、高齢者ケアシステム「地域総合援護システム」モデル事業を開始した。これは「ニーズ把握」、「処遇検討」、「サービスの提供」をつうじて保健・医療・福祉機関・関係者と住民が連携を深め、要介護者・家族の支援体制の整備をめざすものである。そしてその計画的推進をも志向して地域福祉計画策定委員会を設置した。社協ではこれらに参画するとともに、集落単位の「福祉連絡会」を足場とする「小地域たすけあい活動」を開始した。また事務局長を専任化し、会費一五〇〇円へ引き上げ、賛助会費制導入、福祉基金創設（三四五〇万円）など運営体制を強化した。この

年シルバー人材センター支部が設置され、また精神障害者家族会「すみれ家族会」が発足した。みられるように、八〇年代後半の特徴的な動きは、八八年以降地域福祉のネットワーク化・システム化志向が具体化したことである。

3 第三期（一九九〇～）

一九九〇年代に入ると、但東町の地域福祉は町・社協ともに計画的展開が進み、サービス・活動の広がりネットワーク化の充実をみせる。まず九〇年町はすでに超高齢社会に直面して、地域福祉の構築を急務の課題と認識し、国や県の計画的高齢社会対応の動きに呼応して、「但東町地域福祉計画」を策定した。これは「安心と生きがいのあるまちづくり」を福祉目標として、九〇年～九四年までの五カ年計画で、高齢者（障害者を含む）を対象として、八つの「福祉目標到達点」〔①在宅福祉の推進、②在宅福祉サービスの推進と社会資源の拡充、③健康づくり対策、④ネットワーク活動、⑤生きがい対策、⑥ボランティア・センターの機能強化、⑦福祉教育の推進、⑧高齢化社会に対応する体制整備〕を軸に実施項目を区分した計画体系を提示したもので、社協等の民間の取り組みも多く位置づけられ、公私協働計画の性格を帯びる。この計画の策定委員会（公私関係機関代表等七人、専門委員二人）は二年間に一三回、ワーキング会議（実務担当者三人）も頻繁に開かれ、公私関係者・担当者による実質審議を重ねている。

この九〇年には町の施策として緊急通報システムを導入したほか、兵庫県の方針に準じて、高齢者・障害者をはじめ多数の住民が利用する公共的建築物の整備基準等を示す「但東町すこやかな社会づくりのためのまちづくり」整備指針「推進要綱」を施行した。同年町の誘致により社会福祉法人の特養「けやきホール」が開設され、デイサービス、ショートステイ、在宅介護支援センター事業が開始されたこと、但東福祉交流センター「福祉まなびの里」と共同作業所の開設が実現し、また社協を事務局に保健・医療・福祉「実務担当者会議」（一五人）が発足したことなども注目される。このほか社協では「福祉保健カード」の情報集約を開始した。

九一年には但東町は県のモデル指定を受けて「ねたきり老人ゼロ推進事業」(九一〜九四年度)を開始、事業推進委員会(公私関係機関代表一人、専門委員三人)とワーキンググループ(実務担当者一〇人)を設置し、事業として①ねたきり老人実態調査、②早期発見・早期対応体制づくり、保健・医療・福祉のネットワーク化、③情報管理、④ねたきり防止の啓発、⑤マンパワーの確保、在宅保健福祉事業の充実・在宅ケア支援体制の整備、⑥住環境整備の啓発、に取り組み始めた。九一年実施したねたきり老人実態調査の結果、調査対象四二八人のうち女性六四%、七五歳以上七四%、最多原因疾患Ⅱ脳卒中三三%、直接原因Ⅱ転倒・骨折四〇%、ねたきり期間一〜四年四五%、移動・排泄・入浴等に全面介助を要するなどの状況が明らかになり、介護者についても配偶者四五%、嫁三八%、年齢六〇以上六四%、介護に「殆どつきつきり」「半日以上」あわせ五二%、悩みⅡ「外出ができない」六九%、「四六時中気が休まらない」五二%、「体が疲れる、病む」四八%等々、介護負担の大きさを示し、またサービスの利用では保健婦・ヘルパーの訪問が最多、要望では「訪問歯科治療」が最多の六割を占めることも把握された。この年町はコンピュータによる保健福祉ネットワークシステムを開始した。「けやきホール」では痴呆高齢者のデイサービスが開始された。社協では事務所増築の完成、保健福祉ネットワーク末端器の設置、夕食サービスの開始(月一回)などの動きがみられた。同年介護者の会も組織化された。九一年、九二年の二年間、町は職員研修の一環として、「けやきホール」で一泊二日ねたきり高齢者の疑似体験と介護実習を行う「寝たきりはしんどいな」研修を実施し、全職員九六人中、助役を含む九四人が参加した。この体験学習を契機にひとり暮らし高齢者の訪問や給食ボランティアに参加する職員も現れ、意識啓発の成果があつたという。これ以降毎年新規採用職員を対象に継続している。

九二年には町の訪問歯科指導・診療が実現し、理学療法士が着任(出向)した。同年社協はボランティアコーディネーター専任化等が実現した。同年町は老人保健福祉計画策定に向けて高齢者実態調査を実施し、ねたきり高齢者四八人(全高齢者人口比三・一%)、在宅痴呆性高齢者八八人(同五・六八%)うち要介護一三人、虚弱高齢者六九人(同四・

表3 ホームヘルプサービス等の水準

		1999年度			2000年度		
		介護力A	介護力B	介護力C	介護力A	介護力B	介護力C
サービス 目標 水準	在宅の寝たきり老人	週3回	週4回	週5回	週3回	週4回	週5回
	在宅要介護の痴呆性老人	週3回	週4回	週7回	週3回	週4回	週7回
	在宅の虚弱老人	週1回	週2回	週2回	週1回	週2回	週2回
サービス 必要 度水 準 (%)	在宅の寝たきり老人	16.5	32.2	43.1	16.5	32.2	43.1
	在宅要介護の痴呆性老人	11.3	20.0	20.0	11.3	20.0	20.0
	在宅の虚弱老人	11.1	19.4	51.9	11.1	19.4	51.9

出所：但東町「但東町老人保健福祉計画」1994年3月

過疎地域における地域福祉の状況と課題

四％)、計二〇五人と要援護高齢者を推計した。また高齢者の疾病は高血圧が最多(四一％)、次いで腰痛、心臓病、眼病の順であり、健康上気をつけていることは食事(六〇％)等で、健康のため知りたいことは、成人病予防の心得、食生活のあり方、痴呆の予防の順、生きがいとしては仕事が多、次いで旅行、友人との交際、近所づきあいの順であった。

九三年三月但東町老人保健福祉計画策定委員会が設置された。委員は町議会文教福祉委員長を委員長とし、社協、民協、医師会、老人クラブ連合会、婦人会、特養ホーム各代表、知識経験者の八人で構成し、ワーキンググループは町保健福祉課(住民課から改称)三人で構成した。策定委員会は九四年三月まで五回開かれ、関係機関等との協議は三回実施し、同年三月末町長に報告された。社協事務局は策定作業に側面協力した。計画策定に先立って全職員対象のねたきり疑似体験・介護実習を完了した試みは高く評価されるが、計画策定への職員・実務者の参加システムが用意されず、また九一年度以降毎年開く「シンポジウム・ねたきり老人ゼロのつどい」を除いて、広く住民各階層の計画策定への直接参加を巻き込む仕掛けも欠如していたことは惜しまれる。

この但東町老人保健福祉計画は、「但東町振興計画」、「過疎地域活性化計画」、「但東シルクピア計画」、「但東町地域福祉計画」とともに、社協の「福祉の町づくり推進プラン」をもふまえた計画であり、計画の期間は九三年度

一〇〇年度まで八カ年計画で、九七年度見直しを予定している。同計画では二〇〇〇年の高齢者数を一八一四人、高齢化率三二・九％と推計し、また実態調査結果から在宅要援護者としてねたきり五六人、痴呆性一一人（要介護一人）、虚弱七九人、特養ホーム入所者三六人（六五歳以上人口比二・〇％）など施設・病院等の入所・入院者数九八人と推計、さらに介護力別要援護者数を推計している。保健福祉サービスの実施目標等はおおむね国が示す目標水準並み、項目によって少し高い目に設定している。すなわち、要介護対象のホームヘルパー週三〜七回はや国の標準（三〜六回）を上回り、また二〇〇〇年配置数は常勤換算二人、高齢者一〇〇〇人当たり六・六人で、国のゴールドプラン目標一〇万人の場合の同人口当たり四・五人を上回る。デイサービス週二〜三回・同センター整備二カ所、ショートステイ年六回、機能訓練週二回、老人訪問看護週一〜二回、訪問指導年六〜二回、訪問口腔指導・訪問栄養指導各年一回、在宅介護支援センター二カ所整備等は標準並み、毎日給食サービスの推進、ナイトケア事業、特養ホーム水準高齢者人口比二・〇％、老人訪問看護ステーション整備、老人保健施設整備、老人・高齢者生活福祉センター・障害者通所施設等を含む多目的施設の整備等は町域として標準を越える。また保健福祉推進システムの整備として、地域総合援護システム、小地域たすけあいシステム、ボランティア活動、福祉教育の推進が位置づけられ、住環境整備として住宅改造助成事業、移送体制などを含む。サービス利用促進・提供方法として、相談体制の充実、制度の周知・利用の啓発、手続きの簡素化、保健・医療・福祉の連携などを提示している。関連事業として地域福祉の推進に向け社協の育成を取り上げ、①在宅福祉サービスの強化、②活動拠点の整備、③ボランティア活動の育成強化、④マンパワーの確保、を掲げている。同計画の推進への関係団体の役割を示すとともに、進行状況の管理・点検・見直しへの「保健福祉推進協議会」の設置を規定している。

九三年町社協では理事会年一二回開催を軌道に乗せ、活動では夕食サービスを週一回に拡充した。とくに同年三月策定した「福祉の町づくり推進プラン」（第三次発展計画／九三〜九五）は、そのねらいとして、①「但東町地域福祉

計画」をふまえた社協活動の方向・役割の明確化、②住民主体の観点からの社協の先駆性・開拓性の發揮、③二一世紀への発展準備期間、④住民に「頼りにされる社協」への活動の発展強化、⑤行政との協働事業での社協独自性の明確化を掲げ、活動年次計画をまとめ上げたものであるが、前記老人保健福祉計画の策定内容にかなりのウエイトで反映している。九四年社協は通院介助サービスを試行的に開始した。九五年、町は理学療法士一人を採用、「けやきホール」はナイトケアを開始した。社協では通院介助サービスの利用者急増をみた。

九五年は「ねたきり老人ゼロ推進事業」最終年に当たり、「ねたきり老人に関する住民意識調査」として全世帯男女各一人対象のアンケートが実施された(郵送、回収数二四三一人、回収率七四%)。その結果、全世帯の七四%が町の「ねたきり老人ゼロ作戦」を知っており、ねたきりは「予防できる」とする人は「できない」とする人の二倍強、四三%で、予防意識の啓発成果を示した。ねたきりになった時は「家で生活したい」人が六三%で最多、施設二一%、病院一二%であった。介護については「身内ですべき」二八・三%、「身内と各サービス利用」三八・六%、「施設・入院」一八・一%、「近隣協力と各サービス利用」一一・三%と身内志向が強い。健康・福祉で困った時の相談者は家族・親戚三四%がトップ、町への要望は福祉施設整備が最多、次いで在宅福祉サービス、訪問看護、医療機関の整備の順であった。これに対して、保健福祉関係者(民生委員、福祉委員、健康推進委員一一五人)の九四年度アンケート(郵送、回収率一〇〇%)では、ねたきりは「予防できる」とする人六一・六%、介護については「近隣協力と各サービス利用」五五・七%と一般住民より進んだ意識を示している。九一年度から四年間にわたる「ねたきり老人ゼロ作戦」展開を通じて、右の啓発成果とともに、ねたきり高齢者数とその出現率は減少傾向を示し、機能訓練参加者の機能改善や保健福祉サービスの利用者の増加、医療費の抑制、関係施策・活動と連携の進展、保健福祉予算の増加などの一定の前進面が認められる。それは今後の本格展開へのステップを形成するものといえよう。

九五年一二月、第三次改定但東町総合計画「たんとう二一世紀へのビジョン」が策定され、そのなかで「福祉社会の

表4 ネットワーク組織化の背景に関する年表（1969～1996）

年	月	社会福祉協議会	町行政	その他の機関
1969	10	ホームヘルパー派遣事業受託		
1973	6	会員会費制を開始		合橋診療所開設
1979	4	福祉機器の貸出開始		
1980	5	給食サービス開始	保健センター開設	
1981	1 5	社協法人化 入浴サービス開始		
1982	4	第1次発展計画策定 (1982年度～85年度) リフトバス運行開始 移送介助始める		但東の健康と医療を守る会設立、高橋診療所運営主体になる
	12	ボランティアセンター設置		
1983	1	福祉委員制度発足		
	4	常勤ヘルパー2人に	健康推進委員設置	
	12	パートヘルパー制を導入、2人設置	機能訓練事業について検討始める	
1986	4			国保資母診療所開設
	6		機能訓練事業開始	
1987	4	第2次発展計画策定 (1987年度～1990年度)		
1988	3		高齢者サービス調整チーム会議発足	
	5	介護用品の相談斡旋開始		
1989	4		地域総合援護システムのモデル事業開始。痴呆性老人介護者支援事業開始。 町福祉金制度発足	
	5	小地域たすけあい活動とネットワーク活動に取り組む		
	6		地域福祉計画策定委員会設置	

過疎地域における地域福祉の状況と課題

年	月	社会福祉協議会	町行政	その他の機関
1990	1	実務担当者会議発足	緊急通報システムを導入	
	4			特養けやきホール開設。デイサービス、ショートステイ事業、在宅介護支援センター事業開始。
	6	常勤ヘルパー一人増員で3人体制に。 福祉保健カードによる情報集約開始。		
	8	パートヘルパー3人増員で5人体制に		
	12		町地域福祉計画策定	
1991	1			社協のパートホームヘルパー2人を在宅介護支援センターに登録。
	2	要援護者のフェースシートづくりに参画	要援護者のフェースシートづくりに参画	要援護者個別情報のコンピュータによる共有化提案
	4	パートヘルパー2人体制 社協事務所増築完成 保健福祉ネットワーク端末器設置	ねたきり老人ゼロ作戦開始 保健福祉ネットワークシステム開始	
	5	パートヘルパー3人体制		
	7			けやきホール痴呆老人のデイサービス開始
	9	保健福祉サービス等の一覧表作成(B4画面)		
	10		保健婦1人増員で3人体制に	
	1992	4	ボランティアコーディネーター専任化、調整チームの委員に加わる専任職員1人増員	
7		訪問歯科指導開始 理学療法士着任(出向)		

年	月	社会福祉協議会	町行政	その他の機関
	8	パートヘルパー4人体制		
	11		訪問歯科指導開始	
1993	2	実務担当者会議に診療所の看護婦参加 パートヘルパー5人体制	老人保健福祉計画策定委員会発足	
	3	第3次発展計画策定(1993年度～95年度)		
	4		住民課改め保健福祉課に変更	けやきホール痴呆老人のデイサービス週2回実施。
	5	実務担当者会議定例化(月2回)		
	10	パートヘルパー6人体制		
	12	「保健福祉サービスのてびき」発行		
1994	4	常勤ヘルパー1人増員で4人体制。 パートヘルパー7人体制。 通院介助サービス開始		
1995	3		ねたきりゼロ作戦モデル指定終了	
	4		理学療法士1人採用	ナイトケア開始
	5	パートヘルパー8人体制		
1996	3	第4次福祉計画策定		
	4	常勤ヘルパー1人増員で5人体制。		

出所：但東町社会福祉協議会『平成8年度版社協のあゆみ』

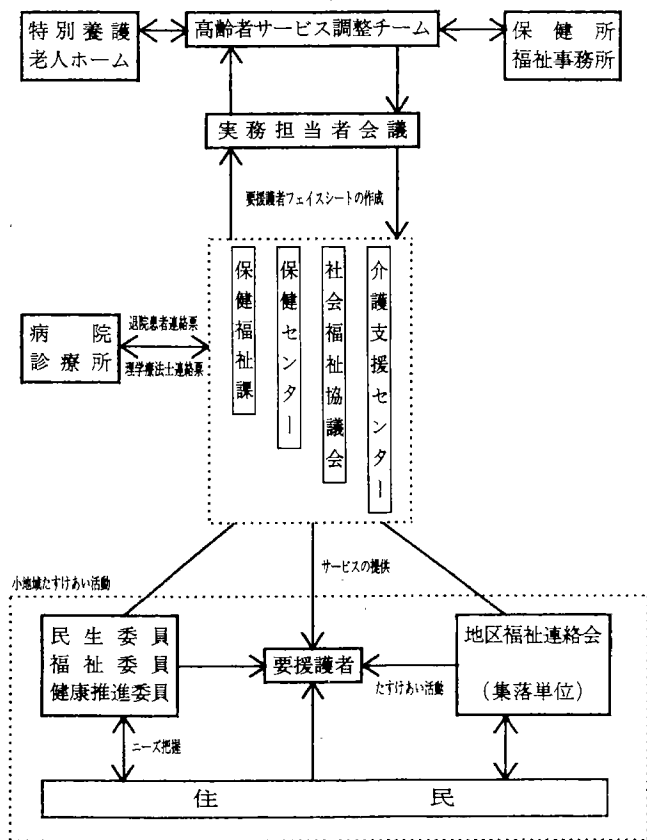
充実」として、①地域福祉の充実、②高齢者福祉の対策、③母子福祉の充実、④児童福祉、⑤心身障害者（児）福祉の充実、を取り上げている。とくに高齢者福祉では老人保健福祉計画を基本に、今後見直しつつ推進するとし、二四時間対応ヘルパーの導入など一連の在宅福祉サービスの拡充、地域福祉センター（多目的施設）の設置検討、児童福祉では延長保育の充実など保育制度の整備、心身障害者（児）福祉では地域福祉センター等の設置による活動事業の充実と専門的指導体制の充実などを提示している。九六年には町社協は二一世紀への地域福祉推進を方向づける「福祉の町づくり推進プラン2」（但東町社協第四次福祉計画一九九六～二〇〇〇）を策定した（別項参照）。

四 但東町の地域福祉問題・対策状況

1 高齢者福祉

すでに概観してきたように、但東町は過疎化・高齢化が進み、一九六〇年の人口を一〇〇として、一九九五年では六八・九にまで減少し、逆に高齢化率は三五年間に三倍近く増加し、九五年には二八・七％となり、国平均より三〇年早く超高齢社会を先取りしている。集落によっては高齢化率五八％に達するところも現れ、集落崩壊の予兆さえ示すかのようなのである。高齢者がいる世帯の対総世帯比率は七九・五％に達する（九〇年国調）。高齢者夫婦世帯は一九八〇年一九八世帯（対総世帯比一一・六％）から九六年四月二四八世帯（同一四・一％）へ増え、ひとり暮らし高齢者は八〇年四四人から九六年一二一人へと一六年間に二・八倍も増加している（町社協調べ）。但東町のひとり暮らし高齢者は八〇年と違って、農作業など役割があり、地域社会とのつながりもあって、必ずしも社会的孤立をしていない。都会にいたる家族が移住同居を勧めても、慣れ親しんできた地域を離れたくないという意向は強い。高齢者の自殺ケースなどもない。しかし、高齢者世帯の日常生活の不安は否めず、買い物や通院など外出の際の足の確保が問題である。ねたきり高

図4 在宅ケアシステム図



出所：但東町『但東町老人保健福祉計画』

齢者は四三人、痴呆性高齢者四〇人（九六年四月町社協調べ）、但東町でも小家族化、共働き化等により家族の介護力は低下している。

これらの方策として、ホームヘルパー五人、パートヘルパー八人（以上社協委託）による訪問を実施するとともに、保健婦、看護婦、理学療法士等による訪問指導（九四年度実利用者一九五人）、機能訓練（同五九人）等を実施して

る。診療所による訪問看護も

ある。このほか在宅福祉サ

ビスとして、日常生活用具給

付事業等（同二九人）、在宅

老人介護手当支給事業（同三

二人、月一万円）等の施策が

実施されている。社協におい

ても後述するようにホームヘ

ルパー派遣のほか、給食サ

ビス昼食・夕食各週一回、訪

問入浴サービス月一〜三回、

福祉機器貸し出し、介護用品

の相談・斡旋、移送介助サ

ビス等と取り組んでいる。町

内の民間特別養護老人ホーム

過疎地域における地域福祉の状況と課題

過疎地域における地域福祉の状況と課題

「けやきホール」(五〇床、シヨートステイ八床)はデイサービスセンターおよび介護支援センターを併設しており、地域福祉の拠点としても重要な役割を担っている。このほか、町は北但社会福祉事業団に加入し、構成市町と協調して特別養護老人ホームの運営にかかわっている。町による老人ホーム措置者数は三七人、シヨートステイ利用者実人数四九人(以上九五五年三月末)。「けやきホール」の一般デイサービス九五五年三月末実利用者は三四四人、痴呆老人デイサービス同三二人、デイケア七人、ナイトケア、給食サービス、入浴サービス各一人、在宅介護支援センターの訪問(ホームヘルパー等)七七人となっている。但東町の老人保健福祉サービスは年々拡充され、年間利用日数も兵庫県や全国の平均をはるかに超えている。要援護高齢者の個別処遇検討やサービスの総合調整、実施では保健・医療・福祉関係者・担当者による高齢者サービス調整チーム、実務担当者会議が重要役割を担っている。しかし、全体として町内介護対象の増加傾向のなか、福祉対応は十分とはいえない。老人保健福祉計画によるサービスの整備も遅れ気味である。

ねたきりゼロをめざして取り組む住民組織としては、食生活改善グループ「但東町いずみ会」(会員数四四人)、「血圧友の会」(四一人)、中途障害者の会「であいの会」(五一人)、「介護者の会」(会員一五人)がある。また高齢者の余暇活動組織として老人クラブは二三クラブ、会員約一五〇〇人を擁するが、近年過疎化の進行で崩壊したクラブもある。高齢者の知識・経験を仕事に役立てるシルバー人材センターには会員一〇〇人が登録している。ひとり暮らし高齢者の会(一一三人)は旧村単位に組織されている。

2. 障害者福祉

身体障害者手帳所持者は、近年全人口の約五%に相当する三三〇人前後で推移している。障害別には肢体障害者が約六割を占め、以下内部障害、視覚障害、聴覚障害の順となっている。一〜二級重度障害者は一一四人、全障害者の三五%を占める(一九九六年)。町外施設入所者数は二人(同)。知的障害者関係では療育手帳所持者一五人、町外施設入所

者八人。障害者自主組織としては「身体障害者福祉協会」（会員二二〇人）、「精神薄弱者育成会但東支部」（会員一人）、精神障害者のための「すみれ家族会」（会員二〇人）がある。「すみれ家族会」は町社協の支援を得て精神障害者・知的障害者のための「すみれ共同作業所」を設置運営（於：福祉交流センター、週五日、通所者一四人）している。障害者関係施策（高齢障害者含む）として、重度身体障害者介護手当（九四年度九人）、特別障害者手当（同一二人）、介護者対象の福祉金（同一一人）、補装具給付（同一四人）などが実施されている。社協サイトで脳卒中後遺症者のリハビリ参加の移送サービスや在宅福祉サービスの年齢制限廃止などの取り組みもある。高齢者・障害者の住みよい町づくりのため、九一年以降、住環境整備への啓発活動、住宅改造モデル設計事業・モデルルーム整備、住宅改造啓発・相談、住宅改造助成事業等が進められている。また九五年には兵庫県の「福祉のまちづくり重点地区整備方針」のもと、町中心部の出合地区を重点地区に設定して、障害者の立ち会いを含む現地調査を実施し、検討委員会の検討を経て九六年重点地区整備計画（五カ年計画）を策定した。また町の障害者長期計画は現在策定準備中である。但東町におけるノーマライゼーションの課題解決はこれからが正念場である。

3 児童福祉

前に述べたように、但東町の顕著な高齢化はその反面で深刻な少子化であり、出生者が死亡者を下回る人口の自然減少を来している。〇〇一四歳年少人口は一九六〇年国調で二九一八人、総人口の三三・一%であったが、九五年国調では一〇一一人、一六・七%と実数で約三分の一、総人口比で二分の一も激減した。同じく一五〜二九歳若年者についても六〇年一四七〇人から九五六年六六一人へと半減した。こうしたなかで、地域の子どもたちがすこやかに育つ条件を整備することは、町の活性化にとり不可欠の要件である。母子保健の推進や子育て学習センター、年少児期の体験学習やスポーツ、レクリエーション推進などもその努力の一環である。保育所は旧村単位に町立各一カ所計三カ所が設置され

過疎地域における地域福祉の状況と課題

ている（合橋保育園・園児三五人、高橋保育園・二四人、資母保育園・四〇人、九六年四月）。児童手当受給者一八六八人、児童扶養手当受給者二人、特別児童扶養手当受給者五人（以上九一年）。母子世帯は二六人（九六年）。主任児童委員は二人配置されている。全体として、児童福祉、子育て支援の取り組みはとくに活発な状況とはいえない。

4 関連福祉

国民年金被保険者は一三八人（一九九六年一二月）、生活保護被保護世帯は一二世帯、一人（同）と少ない。国民健康保険加入者は世帯数九九五、被保険者数三三四三、国保税限度額五二万円、一世帯当たり税額一三万六三八九円、一人当たり同五万七〇〇八円（以上一九九五年度）。九五年度国保特別会計歳入総額三億四一三一万一四〇七円、歳出総額三億三一四万五八三二円、実質収支額九九三万五五七六円。国保収納率九九％、国保税収入未済額七八万五〇〇円、保険給付費二億六〇八万四七七八円、老人保健拠出金八九二万五一一円。老人保健では一人当たり老人保健医療費は兵庫県と比べて毎年低く、九五年度では兵庫県七三万五九三二円に対し、但東町は四九万六七九四円にとどまっている（九二市町中八六位）。医療機関の少ないことや保健予防活動の成果などが影響しているよう。

民生委員については総数二二人（主任児童委員を含む、男女各二一人）が配置されている。総務、老人、児童、障害者、女性各部会を構成し、行政協力活動をはじめ、社協活動との協働、施設や当事者組織との交流、児童福祉活動等を展開している。近年要援護高齢者の安否確認や友愛訪問にも力点をおいているが、家のことを知られたくないなどの抵抗感や恥意識もまだ残っていて、訪問活動は入りにくい面もあるという。ボランティア活動については、社協活動の項で検討する。

保健福祉予算は一九九〇年以降、町予算の伸びを上回っており、九〇年度を一〇〇として、九五年度には町予算一二三・四に対し、一五五・七の伸びとなっている。

五 但東町社協の組織・活動状況

1 組織

但東町社協は一九八一年法人化以降活動を本格展開し、今日に至っている。現会長は今井久士（知識経験者）、副会長は平野繁雄（民生委員）、理事一人（正副会長、職務代理者含む、構成・民生委員二、議会一、区長会一、婦人会一、行政一、知識経験者五、性別・男八、女三）、監事二人、評議員三〇人（区長会三、民生委員三、福祉委員三、婦人会三、議会二、教委二、施設二、各種団体一〇、知識二）。会員は一六二〇世帯（九四年度実績）、全世帯の九二%を占める。事務所は出合の生活改善センターに所在する。事務局構成は高橋正毅事務局長・専門員のほか、ボランティア・コーディネーター一人、専任職員一人、嘱託職員一人、嘱託職員（管理人、葬祭事業委託）二人、ホームヘルパー五人、パートホームヘルパー八人。

理事会は九五年度年間一四回開催した。理事の役割分担として、事業部会と総務部会を設置している。理事会運営のほか研修や活動参加などを進めた。執行機関として活発に機能しているといえる。監事会は年間三回、評議員会は二回開催した。委員会としては、貸付調査、善意銀行運営、給食サービス実施、ボランティア連絡会、ボランティアセンター運営、の各委員会があり、また心配ごと相談員七人、結婚相談員七人が配置されている。小地域福祉活動推進のため、各集落に六六人の福祉委員が配置され、旧村単位に民生委員を含めて三地区福祉委員会、町レベルに福祉委員代表者会（五人）が組織されている。以上のように社協の地域福祉活動推進体制は一応整備され、作動している。ただし、事業活動の多面的展開の日常業務を担う事務局体制は必ずしも十分ではない。

2 財政

一九九五年年度の一般会計収入決算は七四七万九三三九円、前年度比一〇・七％増、財源別構成では自主財源三一・四％、公的財源六八・六％である。両財源ともに対前年度比は約一〇％増。ただし、ホームヘルパー事業など委託金を除く自主財源率では五九・四％、公的財源四〇・六％と、自主財源のウエイトが高い。自主財源のうち、会費（七三年度開始）は普通会費一世帯年間一五〇〇円、一六二〇世帯で二四三万円、賛助会費三〇〇〇円以上、一八六件、九二万二三九一円など計三三七万七三九一円、共同募金配分金四四九万七〇三四円、寄付金三五〇万円、結婚事業やバザーなど事業収入二三八万八四二九円、善意銀行・葬祭事業など繰入金六二万六二〇四円、給食サービス一部負担ほか雑収入二四二万七六六七円などとなっている。自主財源確保のための努力のほどが窺えよう。公的財源では、町補助金一四四二万五〇〇〇円（社会福祉活動、心配ごと相談事業、結婚事業）、県社協補助金一三五万一八〇〇円（専門員設置補助等）、町委託金三五二万三〇〇〇円（老人ホームヘルプ事業二八六二万一〇〇〇円ほか老人電話相談事業、結婚相談事業、生活改善センター管理委託）で構成される。活動財源の安定的確保が切実な課題となっている。九五年度一般会計歳出決算は七四二万八七一四円、うち構成比は事務費八・一％、事業費三六・一％、委託事業費四七・四％、繰出金（福祉基金へ）四・九％、次年度繰越し五〇万円余となっている。福祉基金（八九年度設置）は目標一億円、九五年度六八二七万七〇〇〇円、国谷福祉基金（九二年度設置）一八二〇万円。

3 事業活動

- 一九九五年年度の但東町社協活動は、「どんな時でも人として大切にされる福祉の町を！」標榜し、重点目標として①在宅福祉サービスの推進、②小地域たすけあい活動の推進と専門機関との連携強化、連携・協働のネットワーク構築
- ③ボランティア活動や福祉学習活動の推進、④第四次社協発展計画の策定、を掲げて展開した。以下その概況を検討す

る。

a 在宅福祉活動

町社協は但東町の在宅福祉サービスの一翼を担いつつ、地域福祉活動として住民とともに開発・活用し、計画的対応を推進してきた。老人ホームヘルパー派遣事業（町委託）は常勤ヘルパー四人（九六年度五人）、パートヘルパー八人体制で一三四世帯（ねたきり高齢者五〇、独居四五世帯等）を対象に、延べ訪問日数一九六七日、延べ訪問回数六六〇九回（前年比一四〇五回増、身体介護七四％、家事援助二六％）、延べ訪問活動時間一万四二時間に及んだ。今後の課題として、日曜祝祭日や夜間・早朝対応の必要を提起している。訪問入浴サービス活動は移動入浴車「まごころ」で実施、稼働日数一七四日、ねたきり高齢者など実利用者三七人、延べ利用者四〇四人、実従事者三三人（ヘルパー等）、利用料は一回千円（生保世帯無料）。利用者は前年より減少した。シルク温泉を活用した移送入浴など多様な方法の検討を要するとしている。

給食サービス活動については昼食（毎週火曜）はひとり暮らし高齢者など実利用者八五人、夕食は実利用者七四人、前年より大幅に増えている（各二〇〇二十七人）。調理・配食ボランティアは実人員一九四人、野菜など材料提供ボランティアは実人員三〇人、社協職員も活動を担う。利用料は一食二〇〇円（生保世帯無料）、調理場所は生活改善センター。現状はボランティアに支えられた「ふれあい型給食活動」であるが、実践的な福祉教育の機会ともなっており、さらなる住民参加による活動充実が期待されるとともに、一方で「生活支援型」の毎日給食サービス実施への検討が課題となっている。

在宅福祉機器貸出し事業は車いすはじめ二〇種類・一五一点を備え付け、保健婦・理学療法士と連携して実施、実利用者一〇五人（前年度比二〇人増）、日常生活用具給付制度の利用へ橋渡しも行った。介護用品の相談・斡旋事業は、ホームヘルパー、ボランティアコーディネーターを中心に保健婦・理学療法士とも連携して対応し、紙おむつ等の斡旋

実利用者七九人（前年度比七人増）、介護用品の輪旋実利用者六五人（同八人増）、介護相談も年々増加し、在宅福祉の窓口としての役割も担っている。

福祉車運営事業——移送介助サービス——は交通機関の利用が困難な高齢者・障害者などを対象に、リフトバスなど六台で機能訓練や病院通院、社会参加への移送介助を行うもので、延べ稼働日数五九三日（前年度比一五七日程）、延べ運行回数九一二回（三〇一回増）、延べ利用者数一七三三人（三〇〇人増）と大幅に利用が伸びている。社協職員の間で臨機応変に対応しているが、今後さらに需要の増大が見込まれ、早急な体制整備を要する。

当事者組織化活動については、前記の「ひとり暮らし高齢者の会」、「すみれ家族会」、「であいの会」、「介護者の会」に対し、活動補助金、交流等のプログラム実施協力、自主運営支援、移送介助等により活動支援を続けている。

b ネットワーク活動

在宅福祉総合相談窓口の機能強化、在宅福祉サービスの総合推進をめざして保健・医療・福祉等の専門機関との連携・協働を進めてきており、とくに「実務担当者会議」は事務局を町社協に置いて、毎月二回開催している。メンバーは保健婦、理学療法士、行政福祉係、介護支援センター職員、診療所看護婦、社協専門員、ボランティアコーディネーター、ホームヘルパー計一五人で構成する。九五年度は寝たきり・痴呆・虚弱など要援護者の把握・確認、簡単な処遇計画の相談・合意、サービス運営課題等の協議、各関係機関事業への協力確認、感染症や住宅改造の研修などを実施した。毎回一〇〇件ほどの情報交換を行う。実務者の連携と情報の共有化に不可欠の場である。日常的な業務の連携強化をふまえ、ケア計画の作成とサービスの総合調整を担い得る取り組みの充実強化が今後の課題となっている。また町行政の「高齢者サービス調整チーム（毎月一回、要援護者の処遇検討、サービスの総合調整を担う）」に社協局長、ボランティアコーディネーター、ホームヘルパーが参加している。さらに要援護者の情報管理システム、但東町保健福祉ネットワーク事業によって、社協にも末端機が設置され、寝たきり高齢者などの実態把握と情報管理を行っている。特養ホ

ームとの連携は日常的に緊密であるが、施設処遇の専門的蓄積に裏打ちされた施設アプローチと、地域・在宅処遇に習熟する社協のアプローチとの間に微妙な違いも散見され、今後地域福祉展開の視点をふまえ、相互の協力・協働関係のさらなる発展へ向けて論議を重ねていく課題を残している。

小地域たすけあい活動については、全集落での推進をよびかけ、地域問題の話し合いとたすけあい活動検討の場として集落ごとに「福祉連絡会」（代表者区長、民生委員、福祉委員、健康推進委員、隣保長、婦人会役員等で構成）を設置している。一七集落、延べ六二回、九一三人の参加による活動が報告されている（区内情報交換、緊急時対応の検討、クリーン作戦、高齢者世帯等の除雪作業、福祉の勉強会、座談会、健康教室開催、友愛訪問などの計画、老人クラブとの話し合い、敬老会開催等）。地区からの要請で関係機関（保健福祉課、保健センター、けやきホール、社協）スタッフが出向いた「福祉連絡会」は五集落、延べ七回。保健福祉サービスの利用促進にもつなげている。相田地区（四戸）では九六年二月より福祉連絡会を区の組織「福祉部」（委員六人）として位置づけ、先進地視察、勉強会、友愛訪問などの活動を行っている。とくに友愛訪問は、女性・子ども・高齢者の交流を目的として、お母さんと子どもたちでケーキづくりを楽しみ、高齢者にプレゼントする「ケーキボランティア活動」で、子どもたち一人とお母さんたち、民生委員・福祉委員が参加し、二九世帯、四二人を手分けして訪問、双方に交流の成果をもたらした。こうして「福祉連絡会」は「福祉部」として区にオーソライズされることで、活動強化につながるとして、町社協では「福祉部」の設置をよびかけている。しかし、全体として「福祉連絡会」の取り組みは、まだどのように活動すればいいか、とまどいのような様子もみうけられ、組織的な地域支援システムなども今後の課題に属する。

c ボランティア活動・福祉学習活動

ボランティアセンターを拠点にボランティア活動の普及・拡大が進められている。ボランティア相談件数は九五年度五七件だが、需給調整件数は需要七三三九件、供給七三三一一件に上る。登録ボランティアは三四グループ（七五六

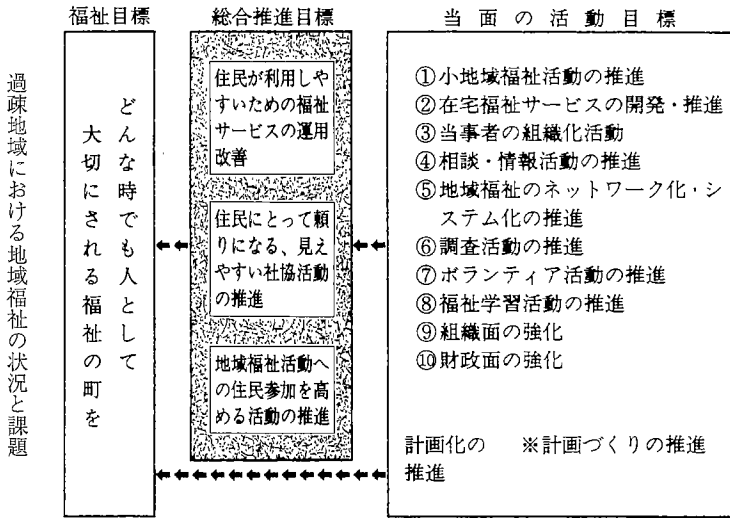
過疎地域における地域福祉の状況と課題

人、個人三三二人、計一〇七七八、全人口の六人に一人がボランティアであり、加えて協力団体として、婦人会（七〇二人）と民生委員協議会がある。ボランティア活動の種類には自宅ボランティアとして古切手などの収集やお手紙ボランティア、朗読・録音、地域ボランティアとして安否確認や友愛訪問、除雪、給食調理・配食、移送、環境美化、施設ボランティアとして慰問、清掃、文化活動、介護等々多彩である。ボランティア同士の連携や情報交換を図る自主組織として「ボランティア連絡会」がある。ボランティアの研修・啓発・交流事業等として、「福祉ボランティア入門教室」、当事者グループらの出演による「第二回ふれあい町づくり音楽会」、「ボランティアのつどい&ふくしゼミナール」、「ふくしバザー」などを実施した。またボランティア活動推進校の指定については、全小学校・中学校を指定し、ひとり暮らし高齢者などへの友愛訪問、はがき発送、学校行事への招待、施設訪問・介護体験などが展開された。ほかに福祉学習・啓発活動として、理事研修や福祉委員研修、地区福祉座談会、機関紙「但東ふくし」毎月発行、活動資料発行等がある。総じて但東町のボランティア活動は旺盛であるが、今後は地域福祉型ボランティア等の量的拡大とともに、それらの展開を通してどれだけ福祉的土壌を形成し、住民自治と人権視点での連帯行動に発展させていくか、が課題となる。そのためにも福祉学習活動や調査広報活動の一層の充実強化を要しよう。

d 一般福祉活動

心配ごと相談事業は週一回、生活改善センターで実施、相談利用者四八人とどまる。結婚相談事業も週一回、同センターで実施、相談件数は町内四四人、町外三六人、過疎地を反映して求嫁相談が多く、紹介・見合いを経た成立は町外四件。要援護世帯の把握・援助を進める「福祉を高める運動」の対象世帯把握は二三三件、援助実施一二一件、生活福祉資金貸付件数は九六年三月末現在二二二件、一九四五万余円。町社協収益事業の葬祭事業は利用件数八一件、同結婚事業「であい結婚式場」の利用件数は一五九件。善意銀行の金銭預託件数二〇七件、八七四万余円とかなりの実績を示す。共同募金活動は目標額二二三万八千円、実績額三八六万七千余円、達成率一八〇・八％、前年度比五万三千余円

図5 3つの総合推進目標と当面の活動目標



出所：但東町社会福祉協議会「福祉のまちづくり推進プラン2」（第4次福祉計画）

増。歳末たすけあい実績は八七万余円。前記社協会費、福祉基金を含め、人口六千人の過疎地として民間地域福祉の活動資金造成へ精一杯の努力がなされている。このほか各種福祉団体（七団体）の育成も行っている。また阪神・淡路大震災救援活動として仮設住宅住民へ野菜の「青空市」や炊き出しなどを実施した。町社協が受託管理する生活改善センターは築二五年を経て老朽化し、障害者・高齢者の利用上も問題があり、新たな地域福祉センター建設が課題となっている。

e 第四次福祉計画の策定

兵庫県社協の市町社協発展計画（一九九四～九八年）「xmasえあうまちづくり推進プラン2」に呼応して、前計画「福祉の町づくり推進プラン」（第三次発展計画／九三～九五）の総括をふまえ、策定委員会で「福祉のまちづくり推進プラン2」（第四次福祉計画／九六～二〇〇〇年）を策定した。この計画のねらいは、総合型社協をめざして、①自立・自己決定を保障する福祉コミュニティ構築への当事者・住民参加・参画の促進、②社協活動の総合化と地域福祉の総合推進、③公的福祉サービスの充実強化の促進と在宅福祉サービスの開発・推進、体系化・システム化、④行政とのパートナーシップ確立、民間福祉活動の協働推進、住民自治の促進、⑤独自計画づくりの追求、に置

過疎地域における地域福祉の状況と課題

いた。そして福祉目標として「どんな時でも人として大切にされる福祉の町を」据え、総合推進目標として①住民が利用しやすい福祉サービスの運用改善、②住民にとって頼りになる、見えやすい社協活動推進、③地域福祉活動への住民参加を高める活動推進を掲げ、活動年次計画を提示している。当面の活動目標としては、①小地域福祉活動の推進、②在宅福祉サービスの開発・推進、③当事者の組織化活動、④相談・情報活動の推進、⑤地域福祉のネットワーキ化・システム化の推進、⑥調査活動の推進、⑦ボランティア活動の推進、⑧福祉学習活動の推進、⑨組織面の強化、⑩財政面の強化、を課している。社協活動は地域福祉活動の計画的推進としては一〇数年の実績・積み重ねがあり、その手法は習熟しており、町福祉行政の計画的対応にも一定の方向性を提示するものとなっている。

4 但東町社協の水準

但東町社協は兵庫県下での程度の水準にあるかについて、兵庫県社協「県下社協活動の現況」一九九六年度版（九五年度実績）から見ると、組織面では理事会年一二回開催は県平均六・五回を大きく上回り、理事の人物本位選任、理事の役割分担、評議員会開催回数、部会・委員会なども県平均をクリアしている。事務局体制では専任事務局長、専任職員数（町部）、諸規程整備状況、コンピューター導入では県下で進んでいるが、職員給与の格付け「市町より低い」は、県下の大勢と同様、全国水準を下回る。財政面では、一般会計収入決算額は町部平均より約三千万円多く、総財政規模も約三千五百万円多い。自主財源率は平均をやや上回り、委託費総額は町部平均の約二倍である。一般会費額は町部平均の二倍近く、竹野町（二五〇〇円）、香住町（一六〇〇円）に次ぎ、第三位の高さである。「地域福祉基金」による助成額一千万円は平均の約三倍、収益事業とくに「冠婚葬祭具貸出し事業」の実施は県下市町社協の三分の一グループに属する。全体として財政面では県下平均をかなり上回っているといえよう。

事業活動面では、県下六割強の市町社協とともに発展計画に基づいて活動しているが、その力量と実績は先導的と見

られる。小地域福祉活動では集落単位の福祉連絡会の組織化は八割であるが、実際的に取り組みがあるのは約半数で、活動展開も発展途上で必ずしも県下の先進グループとはいえない。しかし、「集落単位の福祉推進組織の構成員が福祉委員である」と位置づけ、自治会「福祉部」への再編成努力も見られ、住民の主体形成へのアプローチも模索を重ねており、今後その成果が期待される。当事者の組織化は県下でも進んだ取り組みになっている。在宅福祉サービスの開発・推進では、給食サービス週二回実施が県下町部でトップグループの六町社協の一つであるほか、県下各社協と同様に多面的な展開を見せている。単なるサービスの供給にとどまらず、充実強化や体系的整備、地域福祉推進へつなげる志向・努力が認められる。高齢者サービス調整チーム、実務者会議などネットワーク化への関係者・現場担当者等をまきこむ社協の取り組み内容はすぐれているといえよう。結婚相談はユニークな事業に属し、機関紙毎月発行・全戸配布は県下で先進的、福祉票・カルテの整備は各社協と肩を並べる。ボランティア活動では、個人登録数については町部で香住町に次いで多く、コーディネート件数は一万四七二七で抜群トップ（二位の二倍強）である。独自福祉協力校指定活動を含め、活発といえる。福祉学習活動は回数（八回）ではとくに多いとはいえない。

総じて但東町社協の水準は、兵庫県下町部でトップグループとされる香住町、竹野町などに準じるランクに位置づけられるのではないかとみられる。このような展開を可能にした条件としては、歴代会長のリーダーシップと役員の参画、事務局長の組織化力量とスタッフの奮闘、ボランティア・当事者・住民の参加・協力、それに保健・医療・福祉担当者等のチームワークなどが有機的に結びつき、加えて町当局の理解協力と財政支援が得られ、さらに県社協の方向づけと指導、北但地方の社協ネットワークによる相互支援・刺激なども有益に作用したものと考えられる。

六 課題と展望

これまでの分析で明らかかなように、但東町では過疎化・高齢化が進むなかで、地域の特性を生かして都市住民との交流をめざす「シルクピア計画」以降、地域振興への懸命な努力が積み重ねられてきた。その結果、一定の成果が現れていることは確かである。またそうした内発的發展努力の一環として、地域福祉の推進についても町行政および社協、関係機関・施設、住民の協働・役割分担を通して、精一杯の成果を収めてきたといえる。それにもかかわらず、今後よほどの状況変化がない限り、但東町の過疎化・高齢化を逆進させることは困難とみなさざるをえない。但東町のような山間部農村地域の活性化を図るための基本的課題は、食料自給率の確保と地球環境保全の観点から農林業および農村の価値を重視する政策転換を不可欠とする。そうした政策転換を迫る農山村住民と都市住民との連帯形成が今後の課題となる。農山村の地域住民の生産基盤整備には農林業に加え、第二次・第三次産業の導入・開発も必要であるが、その際地域の特性に合致し、地域住民の利益に直結し、かつ農林業・農山村地域と調和して環境汚染・破壊をもたらさないことが条件となろう。但東町の特徴的な町おこしとして、これまで進めてきた都市住民との交流やモンゴルとの国際交流については、今後一層の発展が期待され、またその可能性も芽生えているが、宿泊施設の整備をはじめ、受け入れ体制の整備を要しよう。都市住民の但東町への移住についても、定住生活への条件整備を要することはいうまでもない。

いまひとつ、但東町の町おこしの一環として、地域福祉の推進を正面に据えることも可能であろう。地域福祉は必ずしもつねに地域振興の従属変数であるとは限らない。それは地域振興の独立変数とならないまでも、その一翼を担い得ることは可能である。秋田県鷹巣町や岩手県遠野市のように、「福祉のまちづくり」から「福祉でまちづくり」への展

開を追求しているモデルもあり、岩手県沢内村は雪と病気・貧困と戦い、顕著な成果を収めている。淡路島五色町をはじめ、老後の生活を託するに足る居住・福祉条件を整備して、「福祉移住」が進んでいる例も各地に現れている。但東町はこれまで地域福祉推進の経験と実績を積んでおり、地域福祉を町おこしの重点課題の一つに据えて、創造的な但東町モデルを構築していく主体的条件は成熟しつつある。

福祉で町おこしを進める場合、住民自治と参加参画、人権保障への連帯形成を基本視点として、町行政と民間・住民との協働的主導性を結びつけ、住民の生活・福祉課題と要望・提案をふまえ、住民・公私関係者を巻き込んで、総合的・計画的に推進していく必要がある。その際、民間・住民の立場から地域福祉の総合推進を担う社協の役割は一層重要となり、その体制整備が不可欠である。町行政は民間・住民の主導性開発への条件整備を図りつつ協働し、その提起や要望をうけとめて、福祉で町おこし施策を積極展開することが求められよう。また町外との関係では但東町の町おこしと地域福祉について全国に発信し、各地からの視察研究グループをむしる積極的に受け入れ、豊かな自然・保養環境の活用とも結びつけて、実践交流研究会などのイベントを立ち上げる等々のオプションもあろう。

このような福祉で町おこしへの展望を切り拓く上でも、当面の課題として高齢者保健福祉計画や介護保険の導入に地域・自治体としてどう対応していくかという課題に直面している。但東町の高齢者保健福祉計画の進捗状況として、ヘルパーの増員は少しずつ進み、ショートステイの確保もなされているが、デイサービスはすでに供給限度一杯の需要対応であり、機能訓練や訪問指導なども不足している。すでに老人保健施設の整備が遅れており、今後養護・特養ホームを除く通所施設や複合的地域福祉センターの検討・整備、生活支援型給食サービスなど検討・実施課題が目白押し状況であり、二〇〇〇年までに計画達成できるかどうか、危ぶまれるところである。また計画達成に必要な総経費の試算もなく、調達の手配も立っていない。

一九九七年度は高齢者保健福祉計画の見直しの時期に当たるので、町行政は一九九六年一二月、保健福祉推進協議会

過疎地域における地域福祉の状況と課題

を設置したところ、見直しに向けて熱心な議論が交わされたという。同協議会は計画策定時の策定組織とほぼ同様の関係機関・団体代表で構成され、実務者レベルの作業組織を含む機能的組織である。しかし、計画策定の際は直接的な住民参加システムが欠落していただけに、今回の見直しに当たっては、住民の参加・参画を保障し、二一世紀を展望して、但東町で住民の誰もが安心して暮らし続けられる「福祉のまちづくり」「福祉で町おこし」に向けて、住民の要望や提案を十分汲み上げ、住民とともに論議をつくして見直しプランをまとめ上げることが必要である。その過程で行政として頭の痛い財政問題や人材確保の困難な事情等についても率直に住民への状況提示を行い、住民・議会とともに打開策を探り、県や国に対しても他の市町村・住民とも連帯して必要な行動を起こして行くことが求められよう。それは住民自治の発展を基礎に地方自治の確立に結びつく主体的努力の一環ともなる。社協サイドとしても、自らの第四次福祉計画をテコとして、民間・住民の立場から計画見直しに向け町行政と連携しつつ、全町レベルでのシンポジウムや福祉学習会などを組織するとともに、小地域レベルでの住民懇談会や学習会活動を推進し、住民の声を集約して計画見直しのなかに届けさせ、公私協働・役割分担の課題を明確化していく仕掛けづくりが重要課題となる。

障害者長期計画については現在障害者アンケートを実施しており、その結果をふまえて、保健福祉推進協議会で策定されるものと見込まれている。これについても、障害者を中心に家族・支援関係者、住民の参加・参画システムを構築して、ソーシャルイゼーションとバリアフリーの具体的・計画的実現をめざして論議をつくす必要がある。また高齢化の裏側の少子化が進むなか、自治体の子育て支援計画の策定も日程に上りつつある。これまた子どもの親、子どもたち、若年層の参加・参画を基礎とした計画づくりが望まれよう。以上の高齢者、障害者および子育て支援に関する三計画は、縦割りのままでバラバラに計画策定され、実施されるのは地域福祉の実を期しえない。地域福祉としての計画体系であるためには、三計画は住民の生活実態・福祉課題に対応して統合化される必要がある。そこで但東町にあつても、一九九〇年の地域福祉計画を改定して三計画を統合的に位置づけることが課題となる。社協はこうした分野別福

社計画の策定・見直しとその・統合化へ向けて、住民・関係者とともに働きかけ、先導的役割を果たす必要がある。

介護保険導入への対応については、現在国会に法案が上程中であり、詳細な指針等が示されているわけではないが、但東町において財政負担がどれほど見込まれるのか、まだ見当がつかっていないし、保険料設定や徴収をどうするか、また要介護認定システムをどう立ち上げるかについても具体的構想はまだない。ただ脆弱な町財政状況に新たな負担が加わることや実務上のしわ寄せ、住民負担の増大と低所得住民からの保険料調達などをめぐってはかなりの不安がみうけられる。介護保険の実施予定年次（二〇〇〇年）のサービスの供給量については、現行の高齢者保健福祉計画のままではデイサービスや機能訓練、訪問指導などの不足が見込まれるので、計画見直しを必要とする。サービス供給体制は多元化するが、すでにいずれの供給主体もサービス供給の担い手への熱心な意向を示しており、その調整が容易でないことも予測される。

社協についても、サービスの供給をめぐる、厳しい競争のなかへ巻き込まれざるをえない。そのなかで社協の独自機能とされてきた連絡調整機能を従来通り發揮することは、必ずしも容易でなくなるかもしれない。しかし、社協の連絡調整機能は、住民の生活の立場に立つ本質的機能であるため、困難ななかでも追求していかざるをえない。またサービス供給主体間の競合状況にあるときこそ、なお一層社協として連絡提携への働きを強める必要がある。また社協が担うサービスは、住民の生活・福祉課題に根ざし、かつ地域の代表的な民間・住民組織として、地域福祉の総合推進の一環として運営される筈のものである。したがって、個々のサービス提供にとどまらず、個別問題解決への制度的・専門的対応や小地域支援ネットワーク、住民交流の場などにつなげていくこと、またサービスを住民参加・参画のもとで開拓・推進・運営し、サービス事業をテコとして地域福祉活動の展開や地域福祉施策・在宅福祉サービスの体系的整備へ運動させていくこと、他の供給主体のサービスについても、必要に応じて同様にネットワークづけや運動化への協力・支援を惜しまないことが求められる。そのような社協としての付加価値を含むサービス事業展開と地域福祉総合推進へ

の運動の特色を發揮することができれば、住民・公私関係者の間にその相対的固有性への理解と信頼、協力を得られるに至るであろう。

最後に、介護保険は十分な国民的論議をつくさないうままに急激に制度化されようとしている。それは公的介護保障のあり方としても、また地方分権化の視点からも再検討の余地を多く残している。介護保険の導入をめぐる諸問題について、これを不可変の固定的与件とせず、「福祉のまちづくり」「福祉で町おこし」の視点から過疎地住民の生活実態・介護課題に照らして、住民・公私関係者の間で論議と検証を重ね、改善・改革方向を広く発信していくことが必要となる。

付記

この事例研究に当たって、ヒアリングや資料提供に応じて下さった方々として、奥田清喜但東町長、平石義信同町総務課長、岸本一之同保健福祉課長、水縄八重美同保健福祉課長補佐、平野繁雄同町民協総務、西池匡けやきホール施設長、牧井修相田区長はじめ相田地区福祉部の皆さん、とくにゼミ合宿の受け入れと対応、送迎を含めお世話頂いた高橋正毅同町社協事務局長はじめ職員の方皆さん、そのほか関係者の皆さんに対し、心からの感謝の意を表明する。またゼミ学生諸君との合宿論議からも新鮮な示唆をうけたことを記し、同様に謝意を表する。

注

- (1) 国土庁地方振興局過疎対策室監修『平成七年度版過疎対策の現況』丸井工文社、一九九六年七月、二二六～二二八ページ。
- (2) 同右書、七～八ページ。
- (3) 同右書、一五ページ。
- (4) 同右書、一七～一八ページ。
- (5) 同右書、二二ページ。
- (6) 以上のデータは同右書、二二～二三ページ。

- (7) 同右書、三二ページ。
- (8) 同右書、三八～三九ページ、四四ページ。
- (9) 同右書、四六～四七ページ。
- (10) 同右書、四八～五四ページ。
- (11) 以上のデータは同右書、五六～五九ページ、六五～六七ページ。
- (12) 保母武彦『内発的発展論と日本の農山村』岩波書店、一九九六年、一四、一七ページ。
- (13) 同右書、三二～三三ページ。
- (14) 同右書、三一～三二ページ、四四～四五ページ、二六四～二六五ページ。
- (15) 大熊由紀子「年をとったらこの町で暮らしたい」『AERA』No.37一九九四年九月一五日号、朝日新聞社、二六ページ。

引用・参考資料

- 但東町『たんとう平成五年統計資料編』
- 但東町社協『行政区別人口統計』一九九六年二月
- 但東町『たんとう二世紀へのビジョン』（第三次改定但東町総合計画）一九九五年二月
- 但東町『広報たんとう』No.四四一、一九九六年二月
- 但東町『平成七年度決算状況』
- 但東町『平成七年度国民健康保険特別会計歳入歳出決算書』
- 但東町『但東町一九五六～一九九四』（但東町役場新築記念／町制三八年の歩み）一九九四年七月
- 但東町『但東町地域福祉計画―安心と生きがいのあるまちづくり―』一九九〇年二月
- 但東町『但東町老人保健福祉計画』一九九六年三月
- 但東町『シルクピア但東・ねたきりゼロへの挑戦―安心と生きがいのあるまちづくりをめざして―』一九九五年三月
- 但東町『シルクのようにやさしいまちたんとう』（福祉のまちづくり重点地区整備計画策定調査報告書）一九九六年三月
- 但東町『寝たきりはしんどいなー研修』（町職員による寝たきり体験の記録）一九九三年三月
- 兵庫県地方課編『平成5年度市町村税の状況』

過疎地域における地域福祉の状況と課題

但東町社協『平成八年度版社協のあゆみ—どんな時でも人として大切にされる福祉の町を！—』一九九六年六月

但東町社協『但東町の概要』一九九六年四月

但東町社協『福祉の町づくり推進プラン2』（但東町社協第四次福祉計画一九九六—二〇〇〇）一九九六年三月

但東町社協『社協法人化—〇周年記念誌・社協のあゆみ—〇年』一九九〇年—一月

但東町社協『地域福祉に関する意識調査』一九八七年三月

但東町社協『たんとう社会の福祉』第一号（一九八八年八月）—No23（一九八〇年七月）

但東町社協『但東ふくし』No100（一九八八年一月）、No202—204（一九九六年九月—十一月）

兵庫県社協『県下社協活動の現況—平成七年度版—』一九九五年七月

兵庫県社協『県下社協活動の現況—平成八年度版—』一九九六年七月

但東町民協『但東町民協平成八年度活動計画書・予算書—平成七年度決算書—』

井岡勉『社会福祉計画と参加・参画—その素材としての老人保健福祉計画—』『社会政策叢書』編集委員会編『今日の生活と社会保障改革』所収、啓文社、一九九五年